

基本法內的澳門政制—— 行政權高於立法權的兩權分立

簡天龍*

一、緒言

1.1. 關於澳門問題的中葡聯合聲明只限於制定若干有關政制的原則^①，對於預期成立中華人民共和國澳門特別行政區的日子——一九九九年十二月二十日以後的期間，選擇性地規定一般性方針。聯合聲明對其餘事項的處理方面亦很空泛。

這一將由一中國內部法律“有效落實”的國際性法律文件是被推定由該法律加以規範。這項理解暗示了基本法是以聯合聲明為依歸，同時按照國際協定的公法規則和內部普通法^②之間的級別順序，亦達致同一理解。中華人民共和國在簽署聯合聲明時曾作出一項嚴肅的承諾——參閱第二條第十二點——在基本法內落實。

*立法事務辦公室法律專家，澳門大學企業管理系助教。

①在中英聯合聲明方面“The Joint Declaration does no more than outline in general terms the proposals for the political structure of the SAR”, Paul Fifoot, *China's Basic Law for Hong Kong, International Relations*, 1991, pag. 311。

②按中華人民共和國民事法總則第一四二條二款規定：“中華人民共和國締結或參加的國際條約同中華人民共和國的民事法律有不同的，適用國際條約，但中華人民共和國聲明保留的除外。參閱Chang Hsin / Zu Hua Ze, *An Outline of Chinese Law*, JCL / E. A. O. P., Hong Kong, 1989, 5 e 6 pags. 78 e 79。

因此明確得到結論如下：基本法應符合聯合聲明^③。

故此，基本法不得以任何方式（例如直接違反，條文含糊，遺漏，過多例外情況，等等）影響聯合聲明的具體內容，亦不得限制任何權利或相反地增加義務，責任或負擔^④。

這種理解不牽涉到在基本法內不容許管制聯合聲明所沒有預料的情況，相反地基於聯合聲明所包括事項的廣泛，更應該這樣做。

結論是基本法所載規則必須配合聯合聲明所制定的原則，不得違反其規定內的精神，亦不得載有一些雖非明確或形式上違反聯合聲明而實際不符合其解法辦法的內容。

1.2. 在聯合聲明內載明若干將在基本法規定的主要指示。如此，特別是保留現行經濟及社會的法律體制的持續在確保過渡“嚴格的意識”上澳門幣^⑤的合法流通。

關於未來特別行政區的“創新”特徵方面，聯合聲明訂明該行政區將“享有高度自治”，而政治生活的主角將為當地居民，葡裔居民的利益將受保護^⑥（似乎對非華籍居民給予“多一點”面子）。

1.3. 香港已有確定性的基本法文本，目前維持暫停生效^⑦以至一九九七年七月一日，即預定香港特別行政區設立的日子為止。

③就同一意義，特別請參閱——Alberto Costo, *continuidade e mudanca no desenvolvimento jurídico de Macau à luz da Declaração Conjunta Luso-Chinesa*, Revista jurídica de Macau, vol. I, 1988, pag. 64, nota 7, Francisco Gonçalves Pereira, *Declaração Conjunta, Modelo de Transição e Reforma da Administração*, Revista Administração, No.11, 1991, pags. 7 e 8。

④明確是來自聯合聲明第二條第（12）點及第六條。但在聯合聲明附表I第一點所載的肯定則令人詫異（須提醒“只”是中華人民共和國的解釋）該項肯定指出基本法“將按照中華人民共和國的憲法而編制”；這裏是否只是一項提及該憲法第三十一條的問題呢？似乎不是，事因這樣將在第一點所指事項構成一項重複。這裏的問題是否只是遵守中華人民共和國憲法所規定的立法程序呢？

⑤分別見第二條第四點；第二條第八點。

⑥第二條第二點，第二條第三點，第二條第六點及聯合聲明，曾屢次特別指出“葡國人”有別於“其他外籍人士”或“其他國家的人士”。

⑦注意，雖然已存有香港特別行政區的確定性文本，而此文本對英國殖民地“政府”目前的政治，立法或行政措施構成指示，但此文本基於時間問題還未生效。因此，可提出這項疑問，倘在該日期不成立特別行政區“怎辦？”

雖然，在時間上可能混淆，但存有兩項明顯時刻，其一是中華人民共和國重新管治，而另一則為特別行政區的設立（參閱中華人民共和國憲法第卅一條，同時顧及到基本法不設立特別行政區，反而確定這是中華人民共和國不可分割的部份），又基本法將在該時刻後生效，倘特別行政區不正確地設立時，這意味着最重要的司法事先推定的不存在，這樣是否可維護基本法無效的理論。我們在此所指出者，對澳門亦然。

要指出的是不希望香港的基本法與澳門的基本法完全相同，因為在本地區和香港之間存有明顯的不同背景。故此，香港基本法內對香港適合的若干解決辦法對澳門^⑧並不適用。在這方面，魏美昌肯定不得或不應“照抄香港的一套”，又肯定澳門基本法草案的編制“必須根據澳門的實際情況和特點進行深入的研究”^{⑨⑩}。

當涉及定義的輸入或英式的表達而在決定葡語上定義或表達的相應時，在兩項基本法內亦不應進行所使用語言的統一化。

在比較分析兩種制度下，特別突出的是澳門有較多民主“如立法會，部份是直選，且立法，行政和司法機構間互相獨立”。澳門公務員在政治決定上的影響較低，而司法系統亦非常不同，因此，自由司法職業的分類，司法組織或法官委任制度均有不同。

1. 4. 在緒言內更要指出這項目工作的範圍。強調只是關於“政治制度”嚴格的或本身的意義，而不是基本法草案有關政治結構⁽¹¹⁾的章節內所管制的廣泛且有時不適宜的事項。

⑧關於澳門政治制度方面：

Oliveira Rocha “Sistema Político de Macau”, *Licoes policopiadas*, S/d, Rui Afonso/ Francisco Goncalves Pereira, *The Constitution and Legal System in Macau, City of Commerce and Culture*, ed. R. D. Gremer, 2^a ed, API Press, Hong Kong, 1991, pags 283 e seg., ………
Vitalino Canas, *Preliminares do Estudo da Ciencia Politica, o Direito*, Macau, 1992, pags. 209 e seg. Para uma perspectiva historica do Direito Constitucional de Macau (1820—1974), *O Direito*, Macau, 1991, Jorge Morbey, *Macau 1999—O Desafio da Transicao*, Ed. Autor, Lisboa, 1990。

在香港，關於這方面事項，Peter Wesley-Smith, *An Introduction to the Hong Kong Legal System* Oxford University Press, Hong Kong, 1987
NORMAN J. Miners, *The Government and Politics of Hong Kong*, Oxford Press, Hong Kong, 1991。

⑨魏美昌“澳門政法改革與基本法”，《行政》第二期，澳門，一九八八年第323頁。

⑩William Rich: “Revolution without change in H. K.” *Law Journal*, vol. 20, No. 3, 1990, pag. 296 中指出這項不同的若干重要事例。

(11)參閱 Paul Fifoot 所指出香港基本法方面同類事項，作品及所指地點。

二、聯合聲明的問題

2.1. 一般性問題

中葡聯合聲明第二條（三）款及附件 I 第二、三點對基本法草案“政治結構”的一章內所記載事項制定的若干原則，容許理解將在澳門特別行政區生效的政治制度的施行方針。

2.2. 政治制度的機構

在政治機構方面，預定有兩個：由一名“行政長官”領導的“政府”及“立法機構”⁽¹²⁾。這兩者在面對中華人民共和國而執行其職務時擁有高度自治。

2.2.1. 職務

政府行使執行權力，按照附表 I 第二點，——而對立法機構賦予立法權力——按照附表 I 第三點。對行政長官除給予委任負責“主要職務”⁽¹³⁾的官員及免除其職務外，沒有明確賦予任何一般性的職務。

但這項基於立法及執行的權力 / 職務的分立原則，按照目前起這一個機構在共同範圍內活動傾向權力分立的實際經驗的事例並非一成不變。這樣傾向於立法的機構將為立法機構，而傾向執行的機構將為政府。

中葡聯合聲明已制訂若干由執行機構從事立法職務的例子及由立法機構從事非立法職務的例子，但對兩者均保留其立法權限。

政府在以下事項從事立法職務：

- a) 執業律師的制度——附表 I 第四點；
- b) 不保留與立法機構的其他事項。

立法機構在下列非立法事項上執行其職務：

- a) 監察政府行爲——附表 I 第二點；
- b) 參予免除終審法院法官的必需程序——附表 I 第四點。

立法權限的保留：

- a) 政府——執業律師的制度“澳門特別行政區政府對該行業可自行訂定其條文”⁽¹⁴⁾倘政府的理解是如此，則只是政府得在該事項立法；⁽¹⁵⁾

⁽¹²⁾第二條第三點。

⁽¹³⁾中葡聯合聲明第二條第三點及附表 I 第二點。

⁽¹⁴⁾附表 I 第四點。

⁽¹⁵⁾注意，條文不應理解為單純的規範性行爲而是立法性行爲，相反情況則認為是規範性而不是立法性行爲。例如載於法律或法令內章程修改的條文，意味着顛倒澳門司法制度的其中一原則，即是來源的等級。

- b) 立法機構——當此機構制定在澳門事先生效的規則，倘違反基本法或“遭立法機構⁽¹⁶⁾修改的部份”不予維持時，按照附表 I 第三點第二段的規定，立法機構得對所有涉及在澳門事先生效的司法規則作出修改，“相反地”執行機構不得進行修改或修訂。⁽¹⁷⁾

在其他事項上應理解為存在共有的立法權限。這方面很易在中葡聯合聲明察覺得到，因為是用一般性的寫法“澳門特別行政區將定出……”⁽¹⁸⁾在該規定範圍的政策立法決定得來自立法機構或政府。

對於現在分析的事項及職務，還需指出賦予政府的其他權限，正如涉及與中央人民政府的較緊密聯繫（附表 I 第九點的第二及第七段，第四點第六段）和維持公共秩序，聯合聲明第二條第十點及附表 I 第十三點第二段。

對政府行為方面制訂合法性原則的特別指示，參照附表 I 第二點第二段。

中葡聯合聲明按原則制訂權力的分立，執行權交由行政機構，而立法權交由立法機構，但不是透過一適合而有效的透明方式，而是選擇權力和機構相互滲透的方式。但鑑於機構的特徵及行政或立法的性質，亦有設立保留權限的範圍。

亦得出結論是立法者的意圖是訂立一以權力平衡為主的政治制度⁽¹⁹⁾，一如“細節上作必要修改”的澳門現行制度。

2.3. 政治機構的權利人及其任命方式

- a) 澳門特別行政區的政治機構，立法機構及政府的權利人（包括行政長官），將為當地居民⁽²⁰⁾。任何一名當地居民得為任何一機構的權利人，“非當地居民”則不可，為此目的，中葡聯合聲明第二條第三點及附表 I 第六點第二段規定，不構成理由來將當地居民分成中國籍及其他國籍的居民。在所指中葡聯合聲明的條文內載有一項華籍及非華籍市民的分別，且由上述附表 I 的條文加以確定和解釋。

⁽¹⁶⁾ 劃線是我們附加的。

⁽¹⁷⁾ 此項保留有點奇怪，是透過間接途徑作出。但可認為這條文出現的理由是制定多一重保障以附加於設立澳門特別行政區前已生效規則的延續，而直接代表當地居民，其利益和意願的機構是此一“立法機構”。

⁽¹⁸⁾ 作為例子，參閱中葡聯合聲明第二條第五點或其附表 I 第 VII，X，XII 點。

⁽¹⁹⁾ 有必然的分別，我們可將此制度定性為以半總統式政府制度的形象而組成，因為其間沒有任何一政治機構較為優越，立法職務是賦予多於一個機構，政府則向立法機構負責。

⁽²⁰⁾ 在聯合聲明第二條第三點，稍後在其附表 I 第二及第三點說明何者視為當地居民，而沒有在聯合聲明某部份明確加以解釋，但按附表 I 第九點規定，應為持有澳門特別行政區永久居民身份証的人士。

無可置疑上述條文的管制目的，對非華籍市民給予較低地位，因為他們只可擔任除主要職位外的公職。然而問題在那裏？是不是在廣義理解下擔任任何公職？或是在狹義理解下只擔任公務員？

基於多項理由，對上述問題的答案須趨向第二假設。因此，關於政治機構的組成的條文，只使用當地居民的字眼，並無例外亦不要求補充要件。在一系統詮釋上，亦得出給論是政治組織方面（在嚴格意義上）是由附表 I 的第二及第三點管制。而解釋由非華人擔任職位的條文，則載於同一附表的第六點內，該點是管制“公共機構”及其工作者，即是公務人員，而不管制任何有關政治機構（政府 / 立法機構）的事項，因為該機構已事先成為第二及第三點管制的對象。

這項禁止的基礎（公職的高位只由華籍市民擔任）是受香港的影響，因為“Senior Civil Servant”對該地是有明顯和巨大的影響。

b) 規定數種方式來任命行政及立法機構的權利人。

如此，立法機構的成員大多數將由選舉產生，而其餘則為委任（附表 I 第三點第一段）。

政府成員將由中華人民共和國中央人民政府委任，行政長官是由當地通過選舉或協商產生，其餘則由行政長官⁽²¹⁾推薦同樣由中華人民共和國政府委任。

三、基本法（草案）的問題

3.1. 一般性

透過政治架構的名稱，基本法第四章管制政治組織（不包括特別行政區與中華人民共和國中央權力的關係，這方面的事項是由第五章作出管制），市政組織，司法組織，公務人員制度及律師制度，這樣，似乎這一章名稱改為“政治及行政架構”⁽²²⁾較為適當。但即使是如此還是不夠完善。

3.2. 政治制度的機構

預定四個機構：“行政長官”“行政會”“行政機構或政府”及“立法機構”⁽²³⁾。

(21) 聯合聲明第二條第三點及附表 I 第二點第一段。

(22) 關於這項問題，在基本法草案內，參閱“Declaração Conjunta também contri - buiu para os aspectos negativos da Lei Básica”, Jornal Comércio de Macau, 14 de Setembro de 1991。

(23) 分別在第四章第一，第二及第三節內訂定。

a) 行政長官⁽²⁴⁾一般定性為澳門特別行政區的“最高領導”及該特區的代表，且向特別行政區及中華人民共和國中央人民政府負責⁽²⁵⁾。

第五十一條提供一系列賦予行政長官的“權力及職務”，因此是行政長官領導和定出澳門特別行政區政府的政策⁽²⁶⁾，參與立法程序，簽署及着令公佈立法會負責的法律文件，擁有行政管制的權限，參與任命政治行政及司法機構權利人的各程序，亦是履行中央人民政府⁽²⁷⁾指示的機構，還具有其他權限。

對行政長官沒有規定其立法權限，只以個人名義性質給予編制規則的權限，參照第五十一條的第五款。

就此一整體職務上還附加一項監督的職務。第五十二條規定當行政長官認為一項立法會的法律不符合“特別行政區的整體利益”時，得拒絕簽署，並將該法律發回立法會重新審議，稍後的程序及各不同的途徑將在後面分析，但監督的職務不是一項合法性保障的職務，而是一項無指明的對上述“整體利益”的貫切性保證。

因此，行政長官擔任雙重職務：一般性向中華人民共和國及對外是特區的最高負責人，而身為政府⁽²⁸⁾成員是特別行政區的一個政治機構的負責人。

b) 行政會是“協助行政長官決策的機構”⁽²⁹⁾由於中葡聯合聲明並無訂定此機構的名稱，因此似乎不適當，反而應稱為諮詢會，事因其職務純是諮詢，一如第五十九條所載“行政長官作出重要決策，向立法會提交法案，制訂行政法規和解散立法會前需諮詢行政會的意見”。該會對提交的問題作出意見⁽³⁰⁾。該會的意見並無約束性⁽³¹⁾。

此諮詢機構的不適當名稱源自香港基本法，這一來源往往不符澳門的實況。

(24) 注意行政長官名稱是受英語影響。

(25) 一如基本法草案第四十六條。

(26) 第五十一條第一及第四款。

(27) 分別見第三，五，六，七，八，九，十及十二款。

(28) 雖然有爭論，但似乎行政長官是政府成員兼政府首長是最正確的理解，一如澳門基本法（草案）第六三條規定，在這方面，*respeitante a LBHK, Joseph Cheng, "The Political System in the Basic Law on Hong Kong's future", Ed. P. W. S. / A. L., pag 146.*

(29) 基本法草案第五十七條。

(30) 第五十九條第二款的行文顯然含混，可能導致理解該行政會不作出正式的意見書，而是由成員作出個人意見。

(31) 參閱基本法草案第五十九條規定。有關諮詢及於稍後作出意見，只是在這條文第一段末部份所制定的情況並非強制性。雖然按照第二段規定是沒有約束性，但行政長官需解釋為何不選擇有關行政會提出的方案。

在香港方面，還可以最低限度解釋有關的機構稱為“Executive Council”，事因香港現有一“Executive Council”，但諮詢是該英國殖民地機構⁽³²⁾的主要而非專有職務。

基本法草案的立法者忘記了澳門地區存有一同類機構的名稱即諮詢會⁽³³⁾。

不明白為什麼這機構不置於一獨立的節或分節內，而將其制度置於負責管制此機構的行政長官的章節內。

c) 政府 / 行政機構

第四章第二節管制特別行政區政府，此節的標題非應受管制機構的標題而是有關機構的類別即行政機構，該節第一條確定：特別行政區政府是特別行政區的行政機構。

第六十五條制訂若干政府的權限，尤其是政策的訂定及執行行政事務的管理，法律提案的提交和行政規則的制訂。但賦予政府權限的列出只透過基本法草案數條規定來全部定出。因此當第六十五條一款指出政府訂定及執行政策但沒有指明那些政策；政策載在其他條文內例如教育，衛生，科學，技術及文化⁽³⁴⁾。

還有關於職業制度方面的決定（資格，採用制度）⁽³⁵⁾。

上述所指權限是以專有性質特別給予特別行政區政府，“澳門特別行政區政府自行定出……”而不允許立法會管制該項政策，如此，察覺到上述事項的權限被保留。

應詢問那種或那些權限被保留給政府，執行？管制？（嚴格限於行政權限的範圍內）立法？

倘在執行權限方面不存有疑問，政府乃是特別行政區的行政機構且是“政策施行的機構”，參閱第六十五條一款，但對其他事項仍有疑問。

在政府的正規權限範圍內，管制性權限的存在，即必要規則的制訂，對法律的良好執行，似乎有正面的作用。但這種權限並不清楚地載明於第六零條內，而只在給予立法主動（法律提案的遞交）一項中，提及行政規則的制訂，從而指出獨立規章的界別規定。

⁽³²⁾ “It’s role is primarily advisory: it’s function is to advise the Governor”. Peter Wesley — Smith, ob cit. pag 29, ver ainda Norman J. Miners, “Alternative Governmental Structures for a future self.” Government Hong Kong, in Hong Kong and 1997 — Strategies for the Future, L. A. S. H. U. K. , 1987, pag. 16.

⁽³³⁾ 澳門組織章程第二章第四節的第四十三條及隨後條文。

⁽³⁴⁾ 分別見121, 123, 124及125條。

⁽³⁵⁾ 第128條。

不應作出這樣限制性的詮釋，而對法律管制權限方面，應以更清楚方式明確地定出。

關於預留與政府的立法權限，需提出若干問題(36)。因為第六十五條政府權限的最高部份沒有提及任何立法權限，亦無定出任何使政府可以從事立法權限(37)的立法行爲。

這樣是否意味着政府不負責從事任何立法權限？在中葡聯合聲明內，關於對執業律師方面，沒有預留任何立法權限。此立法權限的賦予及預留保持在基本法草案內，參閱第九十三條。

在第一一五條第二段亦有例子，其內斷言特別行政區政府“提供法律保障以促進工商業發展”。

另一例子是在基本法草案第八條內可以見到，其內指出在設立特別行政區當時的司法體制維持有效，除非違反基本法或由立法機構或由“特別行政區(38)的其他機構”引進修改。所以需要給予權限與非立法會的其他機構，而例如一行政章規永不能修改澳門總督的法令。

還需指出管制性規則不宜用來訂定政策。

所以得到結論是政府有立法權限（回應中葡聯合聲明內的指示或所構思制度的精神），但倘缺乏明確指示，則成爲急需解決的一項漏弊，以及設定一正規的立法行爲，這可以是法令。但是，如果澳門基本法的立法者認爲不應給予政府任何立法權限(39)時，目前在澳門基本法草案內的有關規定，應予刪除。這種理解，將引致出現若干敏感問題，如澳門基本法與中葡聯合聲明附件 I 第四部份第五段

(36)關於此問題，參閱 Paulo Cardinal, “O regime jurídico de advocacia no contexto da Lei Básica” in “O Ordenamento Jurídico de Macau no Contexto da Lei Básica”, o Direito/A A M. Macau 1992, pags 97 e 98, Jorge Costa Oliveira, “A Lei Básica e o princípio de Continuidade do ordenamento Jurídico de Macau” in “Ordenamento Jurídico de Macau no Contexto da Lei Básica”, o Direito/A A M., Macau 1992, pag 39 e 40 及 Henrique Saldanha, “Estrutura Política”, texto apresentado a discussão no âmbito do Instituto Jurídico de Macau.

(37)需強調我們一直以來列出的立法行爲，已在第五十九條第四款內列出，即執行權法例，似乎這事項相當於目前總督的批示，一如我們在其他部份已提及者，該制度…， pag. 98, nota 72 veja-se ainda, em sentido coincidente Jorge Costa Oliveira ob. cit., pags. 39 e 40, nota 13。

(38)將第八條與中葡聯合聲明所指者比較，這項問題沒有在基本法草案內嚴格反映出來。

(39)這個辦法意味將澳門的立法制度配合中華人民共和國，因爲共和國政府內形式上沒有任何立法權限，而只有管制性權限。但基於中華人民共和國司法體制主要部份的立法權力是由其政府負責的事實，故對中國內的規範性做法所知不多。

所載不相吻合。還要指出，給予該機構的其他各項權限，所以在第一零九條最後一段規定——核准銀行發行貨幣的代理職能；發出特別行政區護照，參閱第一三八條；與其他國家或地區談判和簽定互免簽證協議，參閱第一三九條，這些權限是單純給予澳門特別行政區政府的，其他機構並無此等權限。最後指出，按照中葡聯合聲明內第六十六條首部份所指規定，制訂合法性的原則。

d) 立法會 / 立法機構(40)

在基本法草案第六十八條內確定立法會為澳門特別行政區的“立法機構”

所賦予立法會的職能，並非只行使立法權限，在第九十二條內所列明該機構的權限可証實：

立法——第一及第三款。

監察，政策及其他——第二，四，五，六，七及八款。

除對稅制(41)主要成份的界定外，並無載明立法會的專有權限（絕對或相對），對於稅制來說，似乎只是一項形式上而非內容的單純保留。因為那些主要成份是按照政府所作出建議而訂定。

所有使用“特別行政區自行訂定”（與“特別行政區政府自行訂定……”的方式相反），尤其是基本法草案第一零六條和第一一八條內所規定的事項，應視為與政府共有的立法權限。

我們目前面對的是一個形式上被訂定為立法機構的立法會，但沒有全面行使立法職能保障，特別是通常給予此類機構(42)的專有權限制度的事項，相反地，一如所看到，若干卻為政府所專有。

3.3. 政制機構的配合

澳門特別行政區的政制，基本上分為兩集體：一方是政府與行政長官，另一方是立法會。

這是特別着重執行或立法機構的制度，還是基於權力和權限分立平衡的制度，以及存有實質互相牽制的機制？(43)

基於上述，發覺到傾向於行政長官和其所領導的政府高於立法會（大多數成員由選舉產生，且與中華人民共和國有更密切的關係）。

(40) 對基本法徵求意見稿第四章第三節建議的標題，所獲得的意見被接納。

(41) 第七十二條三款。

(42) 參閱澳門組織章程第三十一條。

(43) 關於香港基本法已規定一權力平衡的政制，尤其是透過執行權與立法機構互相牽制的機制

Xiao Weiyun, “H. K. Basic Law Bonds Two Leading Bodies,” Beijing

Review 一九九零年第三期第七頁及隨後各頁，但是，似乎這一看法一如上述並非是最恰當的。

因此，我們可以看到，重要事項是給予政府立法權限的專有目標而非給予立法機構的立法會，而基本法草案內立法專有權限只是在稅制內作出形式上保留的。因為立法會是根據政府建議訂定該制度的主要成份。

在其他事項上，政府與立法會有共同的立法權限；這裏只有透過立法途徑方可澄清哪一機構擔當重要的角色。

制訂立法會章程是有重要的意義，因為其內容許加速立法途徑而非行使制定法律這一極重要權限的複雜性⁽⁴⁴⁾。

繼續分析基本法草案的其他規定，証實傾向於所指出權限的分配：在特別行政區政制內行政當局（行政長官 / 政府）顯然超越立法會⁽⁴⁵⁾。政府與行政長官的整體權力較立法會所有者更為廣泛有力。

在這項問題上，再次發覺到是與香港基本法內所規定者強烈相似，但需指出，香港基本法的制度與澳門情況迥異，是由於香港目前政制的延續性，而香港特別行政區政制較英國殖民地⁽⁴⁶⁾政制有較少“權力的不平衡”，在香港，特別行政區政制是使用“executive dominated”或“executive leadership”⁽⁴⁷⁾來表示。

具體來說行政長官的權力為：

- a) 防止政治職位權利人面對立法會作出聲明或証明，即使是由該機構作出要求——第五十一條第十五款；
- b) 將法律發回立法會重新審議——第五十二條；
- c) 在下列情況解散立法會：
 - 上述法律其後經由立法會確認；
 - 立法會拒絕通過預算；
 - 立法會不通過法律提案——第五十三條；
- d) 訂定提交立法會審議的問題的優先次序——第七十五條二款；
- e) 不容許提交涉及政府政策的法律草案——第七十六條。

⁽⁴⁴⁾尤其是規定適當期限來起草意見書，審議法律草案及提案，且為着重要事項和一系列事項在立法會內組織委員會加以研究，以及設立實質的條件以供議員在大會內作出有效參與，基本法徵求意見稿第七十六條三款內給予立法會主席決定會議的日期和時間，這樣對實現所指目標的章程是有所妨礙。

⁽⁴⁵⁾就香港基本法，Tseng Yu-Sek常表示立法機構的權限是很有限的參閱一九八八年第四十五號 *La Peau de Chagrin Du Haut de Gue Dautonomie*, *Bulletin de Sino Sinologie*第十頁。

⁽⁴⁶⁾參閱Albert Chen, “From Colony to Special Administrative Region: Hong Kong’s Constitutional Journey”, in the *future of the Law in Hong Kong*, Ed. R. Wacks, 第一一二頁及隨後各頁，特別一一六至一一八頁。

⁽⁴⁷⁾分別在Joseph Cheng, “The Political System in the Basic Law and Hong Kong’s Future”, Ed. P. Wesley — Smith / Albert Chen 第一六七頁及一二一頁。

另一方面，立法會議員不得提出涉及下列事項的法律草案：

- 公共收支⁽⁴⁸⁾；
- 政治架構；
- 政府運作——第七十六條；
- 立法會選舉法⁽⁴⁹⁾⁽⁵⁰⁾——基本法草案附件二第二點。

這樣，再次明顯証實執行權明顯高於立法會⁽⁵¹⁾。

這項權力不平衡的相反訊息，在第七十二條七款及第六十六條規定可看到。在這方面，其第一段規定：“澳門特別行政區政府……對該區的立法會負責”⁽⁵²⁾。

除了這有點空泛的“負責”規定外，需指出當立法會對政府作出負面的判斷或政府對議員質詢沒有答覆或答覆不夠全面時是沒有“處分”的。也需指出起草委員會華人成員對這種措詞的理解，而在中葡聯合聲明內已有載明：“行政長官向立法機構提交施政執告，且受質詢”⁽⁵³⁾

因此，所得結論是這項責任的內容，效用不大，所以其本身對於澳門政制內權力的平衡並非是決定性的因素。

第七十二條七款內的規定，就“嚴重違法”或“瀆職行爲（行政長官）”出現時，規定一項調查的特別程序，單純對這些情況提出一些意見。

a) 所規定的程序是複雜的：

1. 三分之一議員動議指控；
2. 立法會決議委託終審法院院長組織並領導調查委員會；
3. 由該調查委員會作出意見；
4. 立法會獲得其全體議員三分之二通過彈劾動議（倘調查委員會意見是有足夠證據構成上述指控）並知會中央人民政府；
5. 中央人民政府決定。

b) 調查委員會的負責人（組織及領導者）是由行政長官委任的終審法院院長。

c) 裁判權屬中央人民政府。

這樣似乎立法會沒有真正和實質權力監察行政長官，因而不會改變執行權高於立法機構的現象。

(48) 似乎面對引進“壓制法”的問題。

(49) 對執行權而言在這些事項內是透過負面的內容和低技術的規則，給予立法主動權限的保留：不涉及這些事項的法律草案，得由議員個別或聯名向立法會提出。

(50) 就這些禁制 LBHIC Norman J. Miners 肯定：“The Powers of members to introduce legislation after 1997 will be even more limited than they are at the present” ob, cit. 第一五三頁。

(51) 在這方面：Francisco Gonçalves Pereira, “Da Declaração Conjunta a Lei Básica”, Revista Macau, 2^ª Serie No.1, 1992, pag. 48。

(52) 基本法徵求意見稿所用詞句是“負責”。

(53) 同⑨，第328頁。

3.4. 政治職位權利人和委任方式

a) 行政長官——職位權利人的要件：

- 1 一中國公民；
- 2 一年齡在四十歲或以上；
- 3 一具有澳門特別行政區永久居民的身份；
- 4 一在澳門通常居住連續不少於二十年；
- 5 一在中華人民共和國以外地區沒有居留權（這個條件不容許持有非華籍的其他國籍人士擔任此一政治職位）。

首四個要件在第四十七條內載明，而最後者則在第五十條。除這些條件外，基於第五十條規定另加不得兼職從事私人營利活動的抵觸。

這麼多嚴格的規定，顯著局限具備這些條件的人數。所以問：將來在澳門特別行政區內會否沒有“候選人”？倘若如此，怎麼辦？是否修改基本法？也可以假想在某一時刻在澳門只有一個居民具備這些條件，在這情況下，是否“強行”要這人接受此一職位？

因此，對於澳門基本法草案內所建議的制度作出若干批評，就是：

- 1) 一如以往所述，在中葡聯合聲明內沒有提及關於中國公民的規定，就這方面不應把中葡聯合聲明附件 I 第六部份第二段的規定作為這一要件的說明成份。基於中葡聯合聲明，行政長官必然是一名本地居民。
- 2) 為加強不容許其他國籍及葡籍居民成為此職位的權利人，故在華籍條件下附加行政長官不能具有在外地的居留權。但是，任何國家的公民，通常是有這個國家的居留權。由於中華人民共和國不承認雙重國籍，所以澳門基本法的立法者顧慮到禁止除屬華籍外還具有其他國家承認的雙重國籍人士擔任行政長官一職。
- 3) 基本法草案把本地居民的概念以永久居民取代。

因此，所得結論是基本法草案第四十七條和五十條所載規定與中葡聯合聲明(54)所載者不相符。

就有關委任方式，在基本法草案第四十八條和附件 I 有所規定；因此行政長官是由中央人民政府根據在澳門所進行的選舉或諮詢的結果而委任。(55)

基本法草案附件 I 規定透過一個三百名各行業代表組成的選舉委員會以執行行政長官的選舉制度（按這附件的述語是挑選）。這一委員會成員亦有提名的權力。

(54) 為擔任澳門特別行政區最高職位而要求屬華籍，並非是荒謬或非正常，這一管制已在意料中，但不應脫離中葡聯合聲明所載者。

(55) 同樣的解決辦法已在中葡聯合聲明第二條第三點及其附件 I 分別載明及加以強調。

這項規定沒有明確指出選舉結果是否對中央人民政府⁽⁵⁶⁾有約束性。事實上指出委任是“根據”在澳門所進行的選舉或諮詢⁽⁵⁷⁾結束行之但在附件 I 第四點指出“行政長官是由選舉委員會挑選……”而在第五點內也述及此一選舉委員會“挑選被委任的行政長官”

需提及該附件第六點所說明挑選澳門特別行政區首任行政長官的不同辦法，該辦法是由基本法草案附件 I 第四點所規範，其內指明選舉委員會並非挑選行政長官而只是建議。

終止職務——在基本法草案第五十五條所規定情況下，行政長官應辭職：

嚴重疾病或其他原因無力履行職務的情況。這些其他原因中特別是不遵守第五十條第一段的規定，以及嚴重違法或瀆職行為的情況如第七十二條七款⁽⁵⁸⁾所規定者。在第五十五條第二及第三款所規定的情況。

b) 行政會——對行政長官諮詢機構成員所要求的條件，是屬澳門特別區永久居民身份，中國公民及基本法草案第五十八條所規定擔任政治職位或社會人士的條件。這機構成員要求是中國公民的規定與聯合聲明所指者有所衝突，後者沒有規定基於本地居民的國籍以限制其擔任政治職位。因此按中葡聯合聲明，行政會⁽⁵⁹⁾的成員並非必須是中國公民。

這機構成員是由行政長官任意委任和免除，而行政會可以由二名，三名，二十名或以上的成員組成。

c) 政府——政府主要職位的權利人，必須具備：

- 1) 華籍市民；
- 3) 特區永久居民；
- 3) 最低限度在澳門連續定居十五年。

⁽⁵⁶⁾就香港基本法來說，我們發現其理解是有不同，因此在所提及作品第三一八頁William Rich似乎認為該項選舉結果是有約束性，但在上述作品第一四六頁，Joseph Cheng雖然不同意此一原則，認為中華人民共和國應有“充份權力”來委任行政長官。

⁽⁵⁷⁾當維持澳門基本法草案附件 I 的現有行文，應理解諮詢制度是不適用的，倘若將基本法徵求意見稿第四十七條的規定維持在基本法草案內，應以基本法容許修改挑選行政長官方式的可能性來加以理解，且只在二零零九年後方可。參閱基本法草案附件 I 第七點。

⁽⁵⁸⁾需指出當行政長官不辭職時，可以引發第七十二條七款所規定程序，而中央人民政府可以將之罷免。這一程序應理解為不可排除其他規定所載的因素，例如當行政長官處於無力履行職務的情況下而不辭職，將觸犯“嚴重違法”的規定。

⁽⁵⁹⁾由於這一機構在中葡聯合聲明無預料，這樣是否適用於行政會的規定而應在此一國際協議中執行？換言之是否應考慮在此特別情況下，採用華籍的條件是合法的？答案必然要在尊重有關其他政治機構的中葡聯合聲明的規定內作出，因為這一協定的精神是明顯給予本地居民擔任澳門特別行政區的政治機構職位。

第一項要指出的問題：那些是政府的主要職位？這個問題很難得到答案，因為基本法草案內沒有在某一部份訂定政府的架構和組成。因此，政府將由各司級部門（如基本法草案第五十一條第六點括號內所指者）但只是司級部門組成？還是若干是司級？

是否全部司級而亦包括反貪污專員公署？是否部份司級與其他實體？在這方面沒有明確訂定。按第六十三條規定第二部份指明“在澳門特別行政區政府設有司，廳和處級部門”，這規定使問題更添混淆。在這一點上，明顯地把政府機構和公共行政複雜化。基本法草案沒有直接規定澳門特別行政區政府的組織和架構，甚至不容許透過一項系統詮釋來訂定此一重要機構的輪廓。為此達致上述三項要件的目標是不明確的。甚至第五十一條六款引述的“主要職位”亦缺乏準確性俾可容許澄清此問題，因為它只是單純引述主要職位。再次面對此一違反中葡聯合聲明草案規則。依據在其他情況所看到，要求必須屬華籍方可擔當政治職位與聯合聲明不能吻合，因為該聲明指出本地居民即可擔當此種職位而不管屬華籍，葡籍或其他國籍的人士經行政長官提出，委任和免除政府成員（“主要”）是中央人民政府的權限。(60)在此，對不訂定政府組成和架構自然亦提出疑問。

d) 立法會——為回答中葡聯合聲明，對此一機構權利人——議員所訂定的原則是屬澳門特別行政區的永久居民(61)。

有關議員的填補精神方式(62)是：

- 直選產生；
- 間選產生(63)；
- 由行政長官委任(64)。

(60)參閱基本法徵求意見稿第五十一條六款及第六十四條，中葡聯合聲明內附件 I 第二點。

(61)指出刪除基本法徵求意見稿第六十九條第二部份所載關於限制非華人議員的數目。

在本條第二點已指出中葡聯合聲明附件 I 第六點第二段和第二條第三點末段的規定，對非華籍市民的限制不成理由。還有在未有事先作出技術——法律理解的努力前，而中葡聯合聲明所指規定的理由是有效的，因此，基本法草案不能將所有這些政治職位（立法會議員，主席及副主席，政府成員及行政會成員）保留與華籍市民，因為倘讓非華籍市民擔任較低層次的政治職位的話，如中葡聯合聲明附件 I 第六點的規定：“某些主要官職除外”，則非全部的政治職位可保留與華籍市民所得結論是此項保留只適用於中葡聯合聲明附件 I 第二點所指明的職位，但非全部。再次指出，基於中葡聯合聲明所載，這一理解似乎不合理而不應加以維護。這裏所表達的立場亦可以作為中庸的政治選擇。例如魏美昌曾肯定表示雖然與其所做工作有矛盾，主要政治職位不可以由葡人或外籍人士擔任，後來又表示按照聯合聲明澳門特別行政區主要公職位是由本地居民擔任，再解釋本地居民是中葡聯合聲明所指永久居民；所指作品第二一及二二頁。

(62)在香港特別行政區，所有議員均由選舉產生參閱香港基本法第六十八條規定。

(63)兩者參閱基本法徵求意見稿附件 II 第一點。

(64)全上，且與基本法徵求意見稿第五十一條第七款配合。

當核實第八十二條所指情況，透過立法會的決議和隨後立法會主席的宣佈，議員即喪失其資格。

依據基本法草案第七十三條規定，立法會主席和副主席是由議員間互選產生。

四、結論

1. 基本法草案第四條除政制外，亦述及其他不同事項如公職，司法組織，市政機構或如何成爲執業律師。也須指出基本法草案所使用的立法技術相當低，例如不用標題，不將規則分成條，款和項，採用英語化字眼和在多項規則中行文不正確。

2. 澳門政制草案形式上和實質上是基於三項重要因素：

- a) 中葡聯合聲明；
- b) 不自覺地抄錄香港基本法的誘因；
- c) 中華人民共和國各不同的文化以及不同的司法和政治的價值。

因此，所考慮的正面情況在這三項因素可以配合，同樣地，那些負面情況則在上述一或兩項因素內可以察覺出來。

3. 在不脫離中葡聯合聲明的規定下，作爲政制的主要特徵有：

- a) 不少條文是與中葡聯合聲明所規定者不配合，尤以有關各機構權利人須屬華籍的條件；
- b) 把權力在行政權（行政長官 / 政府）與立法會兩集體間分立；
- c) 訂定一個權力不平衡而側重行政權的政制；
- d) 將立法會置於次要地位；
- e) 給予政府的立法權限不明確；
- f) 政府的組織和架構不明確；
- g) 行政會不適當的名稱。